

Jeux de pouvoir et configurations d'acteurs autour des projets territoriaux: le cas Aguas Emendadas -Brésil

Mario de Avila
Doctorant Université de Brasilia, CDS, Univ. Lyon II, iapecmario@gmail.com

Laura Duarte Goulart
Université de Brasilia UnB, CDS lauraduarteunb@yahoo.com.br

Pierre Valarié
CNRS, CEPEL, Montpellier, pierre.valarie@univ-montpl.fr

Gilles Massardier,
Université Lyon II, CIRAD, Montpellier, UR Politiques et marchés ,
gilles.massardier@cirad.fr

Eric Sabourin
CIRAD, Montpellier, UR Politiques et marchés sabourin@cirad.fr



3èmes journées de recherches en sciences sociales

INRA SFER CIRAD

09, 10 & 11 décembre 2009 –Montpellier, France

Jeux de pouvoir et configurations d'acteurs autour des projets territoriaux: le cas Aguas Emendadas -Brésil

Résumé : Le Territoire Aguas Emendadas (situé autour du point de partage des eaux de trois bassins ; Paraná, Tocantins et São Francisco et à l'intersection de trois Etats) est le seul au Brésil à réunir des municipalités appartenant à trois Unités Fédératives (le District Fédéral et les Etats de Goiás et de Minas Gerais). Cette particularité se superpose à la spécificité administrative du district fédéral et à la complexité bureaucratique liée à la dépendance de sentier du principe de subsidiarité de la structure fédérative qui reconnaît trois pouvoirs législatifs et exécutifs : la municipalité, l'Etat fédéré et l'Union. Cette situation spécifique confère un fort pouvoir aux représentants du District fédéral majoritaires dans le Conseil du territoire et une configuration d'acteurs dominées par le réseau de techniciens des services publics et des ONG (agronomes, gestionnaires et économistes) qui constitue de fait le maillon fort en terme de compétences et le seul dénominateur commun aux trois unités fédératives au sein du Conseil territorial. La communication illustre l'évolution du pouvoir des techniciens avec la mise en place du programme de développement des territoires ruraux du Ministère du développement agricole, à travers l'analyse de l'évolution de la configuration sociale autour de deux projets territoriaux de mise en marché des produits agricoles.

Mots-clef : configurations sociales, développement territorial, politique publique, action publique, réseaux sociaux.

Introduction

La thématique du développement rural au Brésil n'est pas un sujet nouveau, étant présent dans le milieu technico-académique depuis les années 60, lors de la discussion du processus de développement du secteur rural par la modernisation de l'agriculture. Cette question a connu un nouveau souffle et une nouvelle base théorique en 2003 avec la création du Secrétariat du Développement Territorial (SDT) lié au Ministère du Développement Agricole (MDA) (BRASIL- 2003). Elle a été renforcée avec la mise en place du Programme des Territoires de la Citoyenneté qui a vu le jour en 2008.

L'aspect le plus novateur de cette approche se rapporte à l'inclusion de la dimension territoriale. Penser le développement rural à partir d'un regard sur les territoires qui s'éloigne de la perspective classique géographique et administrative pose certaines difficultés. Malgré ces problèmes et les divergences, inhérentes aussi bien à la nouvelle approche de la problématique qu'aux changements des politiques, le SDT, cherche à institutionnaliser au Brésil une politique de développement territorial rural novatrice à partir d'un regard différent sur les problèmes des zones rurales.

L'approche du développement rural du Secrétariat au Développement Territorial du Ministère du Développement Agricole (SDT / MDA), bien que récente (2003) et financièrement modeste, vise à modifier l'ensemble des forces qui participent de la dynamique du développement, incluant la société civile dans les discussions et adoptant des stratégies multiples pour promouvoir le développement.

Trois stratégies sont mobilisées dans ce sens: La rupture avec la logique clientéliste historiquement présente dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques au Brésil, la création d'espaces de concertation et de négociation et l'offre de subventions pour réaliser des projets à cette nouvelle échelle.

Cette politique réunit trois ambitions différentes : la territorialisation¹ des actions par le biais des projets inter municipaux, la participation des différents acteurs dans les décisions à travers des conseils du territoire et la déconcentration de l'État, à partir de la notion de gouvernance et de la gestion sociale. On attend en même temps que les changements se produisent au niveau de l'action de l'Etat (administration), au niveau de la gestion sociale (société civile) et au niveau des dimensions politiques de ces mécanismes. Le processus de territorialisation prétend altérer l'équilibre de pouvoir dans les régions cible des actions.

En élargissant le tableau des difficultés on note une tension (quelquefois explicite) entre les acteurs qui construisent les processus de développement et entre leurs intérêts et les intérêts globaux de la politique. Ces divers groupes d'intérêts en jeu autour du TAE qui coopèrent et créent le développement rural ont cependant des accès différenciés à diverses ressources matérielles, symboliques, culturelles, politiques....

Il s'agit la d'un cadre stimulant pour la recherche et la construction de nouveaux référentiels. L'approche territoriale du développement rural exige une nouvelle optique pour l'analyse des politiques publiques². Les analyses classiques ne rendent pas compte de la complexité des configurations des acteurs et des actions publiques qui s'établissent, de nouveaux regards méthodologiques sont nécessaires.

C'est le cas de la notion contemporaine de l'action publique³: une construction sociale collective, élaborée dans un espace public, où le processus politique est complexe, sans début ni fin (LINDBLOM, 1981), *Partisan Mutual Adjustment* – l'Ajustement Mutuel entre Acteurs concernés (LINBLUM, 1959) et compris en tant qu'un moyen de négociation permanent entre les acteurs⁴ et ses logiques.

Dans cette logique politique, la logique de l'action⁵ (AMBLARD; BERNOUX et al., 1996) peut être comprise comme la relation implicite (non-déclarée) entre moyens et objectifs qui sont assumés par les protagonistes des organisations. Cependant, comprendre les logiques d'action des individus, concourt à l'explicitation des conflits de pouvoir et des jeux d'intérêts des protagonistes. Selon Bernoux (1999 : 47), "le paradigme de la logique d'action a été créé

¹ Comprise en tant que "l'ensemble des multiples formes de construction/appropriation (concrète et ou symbolique) de l'espace social, dans son interaction avec des éléments tels que le pouvoir (politique/disciplinaire), les intérêts économiques, les besoins écologiques et le désir/ la subjectivité" (HAESBAERT, 2002, p. 45)

²

³ L'action publique correspond à l'ensemble d'effets, pas nécessairement prévisibles et cohérents, résultants d'interactions entre les institutions interdépendantes, entre les agents de ces institutions et une quantité d'acteurs sociaux intéressés par les "décisions politiques", entre ces acteurs et les gouverneurs (LAGROYE; BASTIEN et al., 2002)

⁴ Des acteurs sociaux sont "définis simultanément par ses orientations culturels, ses valeurs et ses relations de conflit, de coopération et compromis avec des autres acteurs sociaux" (TOURANE, 1996). L'action est la conduite d'un acteur guidé par les orientations culturelles et confronté à une situation sociale définie par une relation inégale à l'égard du contrôle social de ces orientations. (TOURANE, 1984)

L'action organisée, selon FRIEDBERG, (1999) correspond à toute action où l'interdépendance oblige les hommes à s'organiser et à se coordonner pour la coopération.

⁵ Rendre compte des logiques d'action est chercher ce qui justifie les choix des acteurs; c'est comprendre quels rationalités correspondent à chaque action. Mais la logique d'action n'est pas une structure de causalité immuable parce que l'acteur n'existe pas en soi-même, mais Il est construit et définit en tant que tel par l'action. Par conséquence les logiques évoluent en fonction des actions considérées et non des acteurs pour eux-mêmes (peuvent coexister des logiques stratégiques et des logiques coopératives). La logique d'action réunit deux entités élémentaires: l'acteur et la situation d'action. De la rencontre de ces deux dimensions naissent les interactions par lesquelles les logiques d'actions vont se matérialiser. (AMBLARD, BERNOUX et al., 1996)

pour assurer la diversité des interprétations possibles des phénomènes observés [...] sont une manière de définir le sens que l'acteur donne à son action”.

Au cours des dernières décennies, le Brésil a accumulé une expérience importante en termes de construction et mise en œuvre de politiques publiques de participation sociale. L'ouvrage classique d'Eder Sader parle d'«entrée en scène de nouveaux acteurs» et met en évidence la complexité des relations en jeu (Sader, 1988). On a affaire à plusieurs espaces de représentation et de participation de la société civile (forums, consortiums, comités, etc.) qui font référence à la notion contemporaine de l'action publique (Lagroye, François et al., 2006). Il s'agit d'une construction sociale collective, développée dans un espace public où le processus politique est complexe, sans début ni fin (Lindblom, 1981) et qui peut être comprise comme une forme de négociation permanente entre les acteurs (Touraine, 1984).

L'étude présentée dans cette communication porte sur l'évolution de la reconfiguration de l'action publique en matière de développement rural, à partir de l'analyse des projets élaborés par le conseil du Territoire Aguas Emendadas (TAE). Ces projets sont des outils utilisés par le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR) pour jouer un rôle de levier de l'action publique dans la région. Nous les analysons comme des dispositifs concrets de politiques publiques (Mormont, 1996).

Ce cadre suggère diverses questions. Comment établir une analyse des relations entre les différents acteurs mobilisés aujourd'hui par la politique de développement rural? Ont-ils le même objectif? Quels intérêts les mobilisent? Quelles sont leurs stratégies et leur logique de l'action?

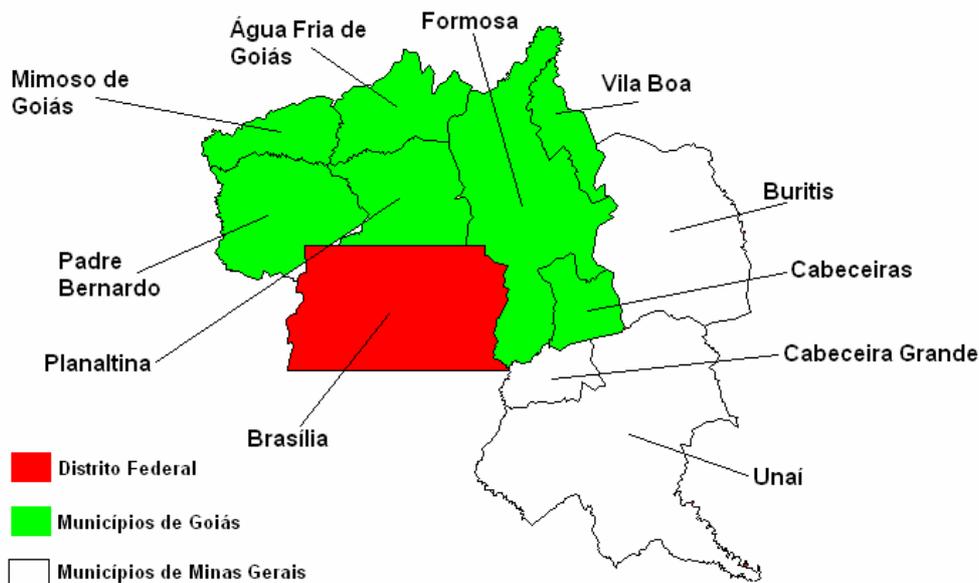
Cette communication cherche à comprendre la dynamique d'action publique dans le cadre de la politique de développement territorial,

Objectifs et méthodologie

Le but de l'étude est l'analyse des logiques d'action des acteurs impliqués dans le processus d'institutionnalisation du PDSTR, à travers l'évolution des structures de leur configuration sociale. On met davantage l'importance sur le rôle de la médiation que les techniciens établissent avec les agriculteurs et autres membres du «Comité d'implantation des Action Territoriales (CIAT) dans le territoire (TAE)⁶. En pratique, les acteurs se retrouvent pour discuter et déterminer l'application des ressources affectées au territoire. Deux projets sont accompagnés par l'étude: le Marché Biologique et le Centre de formation et de commercialisation des produits de l'agriculture familiale.

Le Marché biologique est un projet qui a été soutenu par le SDT/MDA en 2004. Il comptait initialement 85 bénéficiaires directs et 340 indirects qui devaient profiter d'une structure (objet du projet), située dans le parc du CEASA-DF (Marché de gros) et était destiné à la commercialisation des produits biologiques certifiés, produits dans le District fédéral et dans les environs.

⁶ Ce Territoire correspond à la région économique du District Fédéral (DF) de Brasília et sa périphérie. Aguas Emendadas réunit en plus de Brasília (10 régions administratives du DF), 3 municipalités de Minas Gerais (Unai, Buritis Cabeceira et Grande) et 7 municipalités de l'Etat de Goiás (Água Fria de Goiás, Formosa, Cabeceiras, Mimoso de Goiás, Vila Boa, Planaltina, Padre Bernardo). Il est le résultat d'une décision politique entre le MDA et le gouvernement du DF. Il est le seul à couvrir trois unités fédératives D F, Goiás et Minas Gerais, avec toute la complexité de gestion qui s'en suit. Il ne s'agit donc pas d'une aire d'identité rurale mais d'un territoire de projet économique, avec l'expansion du DF et de sa demande en ressources humaines, travail, aliments et espace. Le Comité de mise en œuvre des actions du territoire-(CIAT) a 42 membres, parmi lesquels 30 représentants des agriculteurs.



Carte 1 : Le territoire Rural "Águas Emendadas"

Le Centre de formation et de marketing est un des principaux projets du TAE soutenu par SDT/MDA depuis sa création. Le montant de plus de quatre millions de reais pour le projet en 2004 avait le but de bénéficier 42 municipalités (DF et les environs).

La méthodologie d'analyse des reconfigurations entre acteurs suit les étapes suivantes:

- la reconstruction de la configuration sociale des acteurs impliqués dans les deux projets et le conseil (CIAT) : Quelles sont les stratégies des acteurs? Quel est le degré d'implication des différents niveaux d'action et quels sont les impacts?
- l'identification de la configuration spécifique de la structure observée: la compréhension du degré d'ouverture à de nouveaux candidats, les techniques comme une barrière à l'entrée, où les acteurs et les ressources déployés au cours de la plupart des définitions importantes, des projets ; qui sont les principaux acteurs et les acteurs «passerelles» (intermédiaire) de la configuration et les ressources sociales mobilisées ?
- la compréhension des modes d'articulation entre les acteurs et institutions impliqués dans sa construction par le dispositif: identification des domaines de coopération et de conflit, des lieux de liens formels et informels entre les acteurs, les zones de conflit et de raffinement, de relations ou de liaison (horizontale et verticale) entre les différents niveaux de l'action publique (fédérale, étatique, municipale) et le territoire.

Nous avons recours à la notion de configuration sociale d'Elias (1965) pour traiter la dynamique de l'interaction entre les différentes représentations dans les conseils des zones rurales. Pour Elias, le point de départ de toute recherche sociologique est une pluralité d'individus qui, d'une manière ou d'une autre, sont interdépendants. (Elias & Scotson, 1965: 253)

La proposition d'étudier les logiques d'action des acteurs impliqués dans le processus d'institutionnalisation et la territorialisation des politiques publiques est renforcée par le rôle de la médiation des agents d'assistance technique. Cela renvoie à la notion de pouvoir selon Elias. (Elias & Varela, 1994: 53).

Contexte du PDSTR et référentiel théorique

Selon le Ministère du Développement Agricole, le PRONAT ou PDSTR⁷ a pour but de promouvoir la planification, la mise en application et l'autogestion du processus de développement durable des territoires ruraux et le renforcement et la dynamisation de leur économie.

Le programme est originaire d'une ligne d'action du Programme National de Renforcement de l'Agriculture Familiale (Pronaf) appelé Pronaf Infrastructure qui a fonctionné de 1997 à 2002. Cette ligne destinait des fonds à des infrastructures collectives et des initiatives communautaires financées aux gouvernements municipaux à condition qu'ils se dotent d'un Conseils Municipaux de Développement Rural (CMDR) et d'un plan municipal de développement rural. De fait la représentativité et le pouvoir des agriculteurs et de leurs organisations dans ces conseils sont souvent restés marginaux.

Cette initiative a fini par être appropriée essentiellement par l'exécutif municipal (mairie). Dans certains cas un espace important de discussion entre les acteurs locaux a été créé, mais généralement restreint à la question "agricole" s'éloignant des objectifs initiaux du programme en termes de développement rural. (ABRAMOVAY, (2001); FAVARETO & DEMARCO, (2004); DUARTE & MATTEI, (2005)).

Depuis le premier Gouvernement Lula, le MDA a cherché à construire une nouvelle institutionnalité politique autour du territoire. Ce nouveau processus privilégie la représentation des intérêts sociaux et économiques de l'agriculture familiale⁸ dans un souci de rééquilibrage à partir de projets et investissements collectifs d'échelle inter municipale et non plus seulement communale comme dans le cas du Pronaf (TORRENS, 2007). Il s'agissait également pour le gouvernement fédéral de contourner le pouvoir des maires et des oligarchies agraires locales (LEITE, 2005).

La création de ces territoires s'appuie d'abord sur la constitution des CIAT responsables de l'élaboration en partenariat avec des experts externes du Plan Territorial de Développement Rural Durable (PTDRS). Le CIAT a pour fonction première l'animation et l'institution des actions initiales, à partir de la réunion d'un collège⁹ d'acteurs composé en parité de représentants de la société civile et des gouvernements.

Pendant les cinq ans du PDSTR, plus de huit cents projets soutenus par le SDT ont été générés par des nombreux territoires. Ces projets engagés sont exécutés à travers de

⁷ Premier sigle du programme avant de devenir PDSTR

⁸ Initialement attaché à la réalité des agriculteurs issus de la Région Sud et Sud-est du pays, cette terminologie a été utilisée pour désigner un ensemble plus diversifié d'acteurs même si ces derniers n'utilisent nécessairement pas cette "catégorie" dans ses formes de représentation. De toute façon, "l'élargissement" de la quantité d'acteurs et la reconnaissance progressive des différentes formes de vivre et de produire dans la campagne pour un ensemble diversifié de situations sociales et spatiales, Il nous semble un aspect important à être récupéré (ALMEIDA, 2006).

⁹ Dans la pratique quotidienne Il y a une grande confusion conceptuelle autour des dénominations établies dans le point conceptuel de la SDT/MDA. CIAT et Collège sont presque toujours présentés en tant que des synonymes par les acteurs. La structure de l'arrangement institutionnel ou de l'instance du collège pour la gestion du territoire, selon les directives de la SDT (SDT/MDA, 2006) doivent structurer sur trois sphères: l'assemblée plénière (organe du collège supérieur), le noyau dirigeant (articulation de la mise en œuvre des plans et projets) et les noyaux techniques (assistanat et appui technique aux activités d'instance du collège). La gestion sociale des territoires suppose des instances collaboratives, complémentaires et compétitives dans ses actions. A partir des forces de ses liaisons (préférentiellement en réseaux) on se consolide l'organisation sociale attendue dans les territoires.

partenariats célébrés entre l'Union et les communes. Ainsi, la compréhension de l'institutionnalisation du PDSTR par les acteurs sociaux et les institutions ne peut pas être détachée du monde réel et du contexte dans lequel elle est devenue effective. Un système concret d'action reflète les détours par rapport au modèle désiré de comportement de ces acteurs. (CROZIER; FRIEDBERG, 1977). Pour autant, selon l'approche des logiques d'action, il n'est pas possible d'analyser le comportement de l'acteur stratégique en dehors du contexte de la situation qui le concerne (AMBLARD; BERNOUX et al., 1996). Cette approche présuppose justement, la symbiose entre l'acteur stratégique et la situation-problème qui découle de la logique de l'action.

De la même manière, l'analyse stratégique, selon le regard de la sociologie organisationnelle, de Crozier et Friedberg (1977) propose qu'un phénomène donné doit être compris au-delà des processus de planification technique-économiques. Donc, le processus de formation de la stratégie est envisagé au-delà des processus de choix rationnel, volontaire et planifié, à la mesure que les facteurs de nature politique, social et environnemental, parmi d'autres, aussi y se rapportent.

Les conséquences analytiques – dans le cas de politiques publiques – de cette préconisation, d'après Massardier (2003), se déclinent en fonction des points suivants:

- Un dispositif concret de politique publique découle de la structure de la configuration sociale qui le fabrique.
- Le jeu entre les acteurs de la configuration est dépendant des ressources dont ils disposent (éducatives, capacités, militantes, professionnelles, spécialisées, autorités, financements, etc.).
- Les rationalités à l'œuvre sont multiples: techniques, politiques, commerciaux, etc.
- Ce qui convient d'appeler alors "l'action publique" c'est donc le résultat d'une lutte entre les divers acteurs, actions et rationalités.
- Le jeu est polycentrique¹⁰, sans être nécessairement horizontal et égalitaire. De la même manière, certains acteurs sont aussi polycentriques.
- La confection des dispositifs de politique publique est le résultat de conflits, de négociations, de coopérations, de médiations et de concertations au même temps formel et informel.
- Les dispositifs concrets de politiques publiques sont issus "de projets de territoire" eux-mêmes liés intrinsèquement dans des dynamiques nationales (planification, contexte et système politique) et fréquemment internationales (intervention de ONG) et OI (Organismes Internationaux).

En étant d'accord avec les bases théorique-méthodologique exposées dans ce travail, Abramovay et al. (2006) dans un essai sur la constitution des territoires ruraux, mettent en relief la nécessité d'une plus grande compréhension de l'action publique. Selon eux, les organisations sont concurrentes et non-collaboratives dans les activités du développement. La logique du pouvoir et de la quête pour des ressources peu disponibles constitue un obstacle aux arrangements locaux favorables à la croissance de la prise de pouvoir (« empowerment ») et de la coopération. Les mécanismes de la politique de la SDT ne favorisent pas la construction de formes de coopération par les acteurs sociaux autour d'un projet stratégique

¹⁰ Polycentrisme se rapporte à l'existence de plusieurs centres de décision ou organisation dans un système ou organisation

de développement, mais seulement permet l'accommodation d'intérêts divers dans le partage des ressources.

La complexité et la diversité de ces nouvelles politiques publiques font d'elles des constructions sociales ou encore des accords institutionnalisés entre les agents économiques avec des intérêts plus ou moins divergents (Callon et al., 2001).

En ce sens, le concept d'un réseau d'action publique fait référence au fait que celle-ci est régie par des relations humaines. L'étude a ainsi observé et analysé les dispositifs concrets de politique publique comme des constructions sociales issues d'un jeu complexe entre une multiplicité d'acteurs sociaux, politiques et économiques (Massardier, 2003; Schneider, 2005).

Premiers résultats

Des recherches préliminaires indiquent le pouvoir important des techniciens dans les domaines de la discussion et de l'élaboration de projets régionaux. Il s'agit en particulier des fonctionnaires des services d'assistance technique publique et des services des ministères d'un côté et des agents des organisations non gouvernementales de l'autre.

Les techniciens du secteur rural traditionnel, en particulier le corps des agronomes agents de l'assistance technique (EMATER au District Fédéral et dans l'Etat de Minas Gerais, Agência Rural de l'Etat de Goiás), peu habitués à la remise en cause de leurs savoirs et de leurs compétences, montrent une grande influence sur les décisions formelles comme dans les coulisses.

Ce sont les détenteurs des ressources (matérielles ou symboliques) dont les agriculteurs ont besoin. Cela se manifeste par l'obéissance et la soumission des agriculteurs vis-à-vis de ces intermédiaires en matière d'aide publique au développement, de crédit, etc

En ayant presque l'exclusivité dans les rédactions des projets, ils mettent en accord les besoins et les demandes conforme les expertises et compétences adéquates. De cette manière le projet du Marché de produits Biologiques, par exemple, possède dans le premier cercle d'acteurs concepteurs – ceux liés à la conception du projet – presque exclusivement la présence de techniciens de l'EMATER-DF. Parallèlement, l'Entreprise développe divers travaux en cherchant établir le marché de produits biologiques dans le DF en tant que deuxième segment de marché différencié. Quelques techniciens de l'EMATER-DF, elles même, sont des producteurs de produits biologiques et l'un d'entre eux assume le Secrétariat de la science et de la technologie du DF en apportant avec lui ce drapeau.

Par ailleurs les agriculteurs qui ne bénéficient pas de l'appui de ces institutions (par exemple les producteurs des projets de réforme agraire) vont chercher des aides dans l'espace politique surtout auprès des syndicats, fédérations et confédération des travailleurs de l'agriculture. Ces agriculteurs du secteur de La réforme agraire sont également exclus de l'accès au marché bio par les mécanismes analysés plus loin.

Cet espace qui n'est pas couvert par les services d'assistance technique publique est donc la cible d'ONG souvent liées aux confédération syndicales, en particulier la CONTAG, qui construisent des liens avec le MDA/SDT pour faire passer les projets qu'elles défendent comme ce fut le cas pour la Centre de Formation et de Commercialisation.

Ce centre, une fois terminé devra être géré par une Agence de commercialisation (ARCO) créée par des associations d'agriculteurs familiaux et de projets de réforme agraire. Ce projet pourtant approuvé des 2004 dispose de ressources garanties depuis lors, mais reste paralysé

Durant 4 ans a cause de désaccords entre le gouvernement du DF, l'ARCO, l'EMATER-DF et le CEASA –DF (Administration du Marché d'intérêt régional).

Les justifications de ces blocages varient selon les interlocuteurs: a) pour Le CEASA qui administre l'espace physique du marché régional cédé par le gouvernement du DF, s'agissant d'une zone publique, elle devrait faire l'objet d'une attribution par appel d'offre et non par donation, b) l'opinion du Secrétariat à l'agriculture du DF a changé en fonction des secrétaires qui se sont succédés et de leurs conseillers. c) l'EMATER-DF même si elle NE s'est pas manifestée publiquement sur CE sujet, n'a pas cherché à faire avancer un projet dont la gestion allait lui échapper; d) l'ARCO-DF essaye en fonction de ses moyens de faire avancer les travaux en cherchant l'appui de députés de l'assemblée législative du DF afin qu'ils fassent pression sur le gouverneur du DF pour que celui conclue les travaux e) le Gouvernement du DF, de son côté envisageait pour la même parcelle, bien située un projet immobilier d'envergure.

- Exclusivité des compétences

Ce pouvoir confère aux techniciens une revendication de l'exclusivité des compétences, qui se manifeste de manière indirecte et discrète, souvent par le biais de l'instrumentalisation des agriculteurs et des membres de la société civile. Si un projet a été élaboré par un service technique, il n'y a pas de contribution d'autres experts a son fonctionnement et, souvent, règne la loi du silence sur la question des choix en présence de tiers.

Le pouvoir des techniciens est établi également via la construction de voies parallèles de décision pour les projets considérés comme stratégiques. Beaucoup de projets sont choisis et définis par le SDT/MDA sans consulter le conseil du territoire. Il existe des espaces de négociation parallèle des projets, principalement avec des ONG qui publient des dizaines de documents, d'études et de plans, souvent peu utiles, car non prioritaires ou peu compatibles avec la réalité du territoire.

Pour le projet du Centre de Formation et Commercialisation, par exemple, une ONG en charge des études et propositions de fonctionnement, n'a jamais consulté le conseil du territoire alors que la CIAT avait déjà réalisé le diagnostic agraire du territoire. Cette organisation, avec des ressources fournies (plus de 700 mille reais entre 2005 et 2007) de la SDT/MDA pour des actions dans le territoire, a produit des documents que même les membres de la CIAT ignorent.

L'ensemble des configurations, à son tour, montre la force des réseaux sociopolitiques qui sont mis en place autour du projet. Si, d'une part, les réseaux peuvent aider à dégager les goulots d'étranglement pour l'avancée de certains projets, ils peuvent aussi empêcher ou compromettre son déroulement. Les définitions des projets à soutenir ont lieu lors d'ateliers territoriaux. Les ambitions politiques des techniciens, des secrétaires du gouvernement, des maires et des conseillers sont souvent telles qu'elles déterminent quel sont les «bons» projets.

Ces réseaux sont également puissants pour exercer le "boycott" d'une proposition ou d'une action qui ne les satisfasse pas, même si elle est prioritaire pour les agriculteurs. C'est le cas quand il existe des projets avec des objectifs différents de la tradition rurale des centres d'assistance technique officielle (les Emater). Le non-appel et le non-engagement sont réels et freinent diverses initiatives de la société civile.

Par conséquent, les espaces officiels de décision assument un rôle secondaire. Si l'assemblée générale plénière est l'espace officiel, l'axe Secrétaire Exécutif de PRONAF-DF, Emater-DF et Secrétaire de l'Agriculture du DF est celui où sont concentrés la plupart des techniciens et des acteurs qui décident des discussions qui auront lieu en plénière. Cet axe unique fonctionne

facilement car toutes ces institutions sont situées tout près les unes des autres et se rencontrent au quotidien.

Au contraire, les municipalités de MG e GO qui ne peuvent se réunir que lors des réunions officielles, perdent tout pouvoir de décision. A la limite, pour les techniciens de ces deux Etats il est encore possible de participer, mais, pour les agriculteurs et les représentants de la société civile, la dépendance des véhicules des services officiels est la seule chance de participer.

Par ailleurs il existe une faible identité des bénéficiaires des projets, les agriculteurs.

Pour la plupart des agriculteurs du territoire, les projets obtenus sont encore loin d'atteindre leurs principales revendications.

Dans le cas du Marché bio, il existe un obstacle technique à l'entrée des petits producteurs. La certification implique des investissements considérables pour changer les systèmes de production. En plus, le statut du marché empêche la libre association de nouveaux candidats, en exigeant leur approbation par les membres existants, selon des règles jamais discutées avec le Conseil du territoire.

Pour le projet du Centre de formation et commercialisation, il n'existe jusqu'à présent aucune représentation ni consultation des agriculteurs, en principe représentés par l'ONG ARCO (responsable de la gestion future de la centrale).

Les projets sont récupérés par des minorités, constituées d'une élite parmi les agriculteurs familiaux ou même d'autres producteurs non-familiers (fonctionnaires, les retraités, ceux qui occupent deux métiers, commerçants et hommes d'affaires)

Les projets initiaux surévaluent le nombre de bénéficiaires directs et indirects. Le projet du Marché Bio cite 85 agriculteurs bénéficiaires directs et près de 340 indirectement. Actuellement, il compte 16 associés directs dont 8 sont actifs.

Le projet d'appui à la commercialisation concerne 42 municipalités et près de 15 mille agriculteurs, mais il n'a pas prévu de ressources pour assurer le transport et la communication entre les diverses municipalités et les marchés. Le projet indique l'acquisition d'un camion, d'une camionnette et d'une voiture légère.

- Le frein de la subsidiarité fédérale

Le principe de subsidiarité fédérale constitue une contradiction avec le principe de la politique de développement régional et rend difficile sa mise en œuvre qui dépend de la configuration administrative du fédéralisme

L'application de la politique de développement des Territoires reste dépendante du schéma administratif du fédéralisme. Le pouvoir reste dans les mains des États et des Communes qui sont les seuls à pouvoir recevoir et appliquer les ressources fédérales.

La logique descendante est encore prioritaire dans ce processus. La définition des projets est souvent déterminée par le Gouvernement Fédéral, limitant la remontée et la discussion de revendications venant du Territoire ou pourtant inscrites dans le Plan Territorial Seul un faible pourcentage des investissements annoncés par le Programme pour les Territoires de la Citoyenneté a pu être examiné par le Conseil territorial.

Dans le cas spécifique du territoire Aguas Emendadas, la question est encore plus aiguë en raison d'une structure mixte entre trois unités fédératives (District Fédéral et communes appartenant aux deux Etats voisins).

- Cependant, un processus d'institutionnalisation du territoire

Malgré ces difficultés, on constate un processus d'institutionnalisation du territoire. Avec l'obligation des municipalités et des conseils de district d'être représentés au conseil du Territoire, des conseils municipaux ou régionaux (pour le District Fédéral) plus démocratiques ont été construits à partir de la base. C'est à ce niveau local ou municipal que les associations et les représentants des différents segments du territoire peuvent se réunir. Ce processus a été renforcé avec le système des Territoires de la Citoyenneté. Il s'agit d'un programme fédéral qui a introduit à l'échelle des territoires ruraux considérés prioritaires l'intégration d'autres secteurs du développement (éducation, santé, environnement, transport, énergie, tourisme) en plus de l'agriculture familiale.

Un défi important concerne la commercialisation des produits et la construction d'une identité du territoire. Cette exigence a permis que les questions juridiques, fiscales et sanitaires qui se posent entre les trois unités fédératives membres du territoire soient enfin débattues publiquement et mises à l'agenda des politiques prioritaires.

Concrètement, la politique de développement territorial rural brésilienne rencontre des limites et des tensions qui engendrent diverses difficultés de mise en œuvre au niveau local. Ces tensions, selon nous, tiennent à l'association volontariste dans un même programme de quatre principes différents : la décentralisation administrative et déconcentration de l'Etat fédéral, l'approche globale et l'intégration intersectorielle, l'intervention de l'Etat pour l'aménagement des territoires et la participation populaire sous la forme de démocratie participative ou technique (Callon et al., 2001).

Conclusions préliminaires

Cette communication présente les premiers résultats d'une recherche doctorale en cours qui cherche à examiner la mise en œuvre de l'action publique dans un cadre de négociation de projets de développement rural territorial.

Dans ce cadre, les résultats obtenus soulignent le rôle prépondérant joué par les techniciens des services officiels ou non gouvernementaux et surtout des agents de l'assistance technique et de la vulgarisation rurale dans le processus de développement territorial. On peut dire que ces techniciens peuvent constituer des freins au processus de concertation et de territorialisation des projets, dans la mesure où, au-delà des mécanismes de médiation, ils peuvent devenir des bénéficiaires directs des instruments de cette politique car ils contrôlent tous les niveaux techniques et politiques de décision. Nous devons mieux analyser et comprendre leurs trajectoires, leurs objectifs, et surtout leur intérêt dans l'action publique en jeu.

Dans ce contexte, les premiers projets et les instruments de leur suivi sont d'autant plus fragiles qu'ils dépendent énormément de ces techniciens qui monopolisent le système de communication entre les conseillers. L'essentiel du contrôle des projets échappe aux agriculteurs.

Les travaux en cours permettront d'approfondir ces questions et de vérifier la consistance de ces premiers résultats.

Références

- ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. Estudos Avançados. São Paulo, USP, dez, 2001.
- ABRAMOVAY, Ricardo, MAGALHÃES, R. S., et al. O Processo de constituição de territórios rurais. FIPE-MDA. São Paulo. 2006 p. 282
- AMBLARD, Henri, BERNOUX, Philippe, et al. Les nouvelles approches sociologiques des organisations. Paris: Editions du SEUIL. 1996. 244 p.
- BERNOUX, P. Sociologie des organisations: les nouvelles approches. . In: Cabin, P. (Ed.). Les organizations: etat des savoirs. Auxerre: Sciences Humaines, 1999.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. Referencias para um desenvolvimento territorial sustentável. MDA-SDT-CONDRAF. Brasília. 2003 p. 35
- CALLON, M. , LASCOUMES, P., BARTHE, Y. Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique. Paris: Seuil. 2001. 358 p.
- CROZIER, M.; FRIEDBERG, E. L'acteur et le Système. Paris: Seuil. 1977. 400 p.
- DUARTE, L. M. G.; MATTEI, L. Institucionalidades para a Gestão Social do Desenvolvimento Rural Sustentavel. Documentos MDA/CONDRAF. Brasília. 2005 p. 13-55
- ELIAS, N.; SCOTSON, J. L. The established and the outsiders: a sociological inquire into community. Califórnia: F. Cass. 1965. 199 p.
- ELIAS, N.; VARELA, J. Conocimiento y poder. Madrid: La Piqueta. 1994
- FAVARETO, A.; DEMARCO, D. . Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma avaliação dos CMDR em cinco estados brasileiros. In: Schneider, S., Silva, M. K., et al (Ed.). Políticas públicas e participação social no Brasil rural. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.
- FRIEDBERG, E. O poder e a regra: dinâmicas da ação organizada. Lisboa: Instituto Piaget, Editions du Seuil. 1993
- _____. La dynamique de l'action organisée. In: Cabin., P. (Ed.). Les organisations: Etat des savoirs. Auxerre: Sciences Humaines Editions, 1999, p.51-56.
- HAESBAERT, R. Territórios alternativos. São Paulo: EdUFF/Contexto, 2002.
- LAGROYE, J., BASTIEN, F. , et al. Sociologie politique. Paris: Dalloz Presses de Sciences. 2002. 599 p.
- LEITE, S.; CAZELLA, A.; LOPES, E.; ALENTEJANO, P.; MEDEIROS, L.; DELGADO, N. . Políticas públicas, atores e desenvolvimento local/territorial: análise sobre três casos do meio rural brasileiro. CPDA/UFRRJ Rio de Janeiro. 2005. (Relatório de Pesquisa – convênio REDES/ FAO-LSP)
- LINDBLOM, C. E. The science of "muddling through". Public administration review, v.19, p.79-88, 1959.
- _____. O processo de decisão política. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1981
- MASSARDIER, Gilles. Politiques et action publiques. Paris: Armand Colin. 2003. 302 p.
- MORMONT, M. . Agriculture et environnement : pour une sociologie des dispositifs. Economie Rurale, v.236 p.28-36, 1996
- SADER, E. Quando novos personagens entraram em cena. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1988
- SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. Civitas. Porto Alegre, 5, 2005.
- TOURAINÉ, A. Le retour de l'acteur. Essai de sociologie. Paris: Fayard. 1984
- TOURAINÉ, A. O que é democracia. Petrópolis, RJ: Vozes. 1996. 286 p.

